

PASSER DE L'AUSTÉRITÉ À L'INVESTISSEMENT SOCIAL, C'EST À L'EUROPE DE MONTRER LA VOIE

Bruno Palier

Sciences Po-Centre d'études européennes, CNRS

Depuis 2010, les plans d'austérité se multiplient en Europe pour faire face à la crise de la dette des États et pour rassurer les marchés. Les mesures adoptées par les différents gouvernements européens, ainsi que les recommandations émises par les instances européennes, sont principalement de trois types : réformes de la protection sociale, privatisations, gel du salaire des fonctionnaires et réduction de leur nombre. Des coupes sont prévues dans les dépenses sociales, des réformes structurelles sont imposées : augmentation de l'âge de départ à la retraite, flexibilisation accrue du marché du travail, baisse des prestations chômage pour rendre le travail plus attractif, heures de travail obligatoire pour les bénéficiaire de l'assistance, compétition renforcée dans le domaine des services sanitaires et sociaux. Ces politiques mènent à la destruction de la cohésion sociale des pays du Sud et de l'Est de l'Europe et ruinent un peu plus encore le peu de solidarité existant entre les peuples européens. L'Europe doit demain montrer la voie des politiques à mener pour l'avenir et soutenir les pays dans les efforts pour investir dans le social.

1. Les plans d'austérité frappent d'abord les politiques sociales

Les dépenses sociales sont aussi parmi les premières concernées par les plans d'austérité. Non seulement des coupes sont prévues, mais des réformes plus structurelles sont aussi mises en œuvre (à la suite de pressions exercées par les instances européennes, auxquelles se sont joints le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE) pour le cas de la Grèce, du

Portugal et de l'Irlande) : flexibilisation accrue du marché du travail, augmentation de l'âge de départ à la retraite, compétition renforcée dans le domaine des services, y compris sanitaires et sociaux (IRES 2010).

Dans de nombreux pays, une baisse des prestations chômage et des prestations d'assistance pour les chômeurs en fin de droit a été mise en place (Allemagne, Portugal, Roumanie, Danemark – avant le changement de gouvernement –, Irlande, Royaume-Uni, Espagne, Grèce). Il s'agit ici de « rendre le travail plus attractif » en baissant les prestations sociales de façon à rendre préférable de prendre un emploi plutôt que de rester à l'assistance. Plusieurs pays ont aussi prévu de restreindre pour les chômeurs la possibilité de refuser une offre d'emploi (Espagne, Royaume-Uni). De nombreuses mesures ont aussi été adoptées pour accroître la flexibilité du marché du travail, notamment pour les travailleurs en Contrat à durée indéterminée (Espagne, Portugal, Danemark). La baisse des prestations ne concerne pas que les chômeurs. De nombreux pays ont aussi prévu la baisse de la prise en charge publique des dépenses de santé. Ces mesures ont même été imposées à la Grèce, l'Irlande et le Portugal, comme conditions à l'aide qui est apportée.

Les plans d'austérité ont aussi prévu une réforme plus fondamentale des retraites, au nom de la nécessité de « rassurer » les marchés financiers et les agences de notation. Il a été prévu de repousser l'âge de départ en retraite au-delà de 65 ans en Irlande, Espagne République tchèque et Allemagne, ou à accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée (Royaume-Uni). Les réformes espagnoles ou grecques ont aussi prévu de changer le mode de calcul des retraites. L'aide du FMI et de l'Europe à la Grèce, à la Bulgarie ou à la Roumanie a été conditionnée notamment à la mise en place d'une réforme des retraites. Pression a été faite sur l'Italie pour que ce pays envisage une nouvelle réforme de ses retraites.

2. L'analyse économique dominante est erronée et ne donne pas de résultats

Prises dans leur ensemble, ces mesures ne sont pas originales, si ce n'est par leur ampleur et leur soudaineté. Elles sont directement

inspirées par la pensée économique devenue dominante au cours des années 1980. Les politiques sociales y sont conçues comme un poids pour l'économie ; elles sont supposées empêcher investissement et création d'emplois et être trop généreuses pour inciter les chômeurs à rechercher une nouvelle activité. Si l'on continue d'appliquer les recettes en vogue depuis près de trente ans, c'est que l'on pense que cette pensée continue d'être valide. Mais est-ce bien la protection sociale qui est la cause des difficultés économiques européennes et de la situation actuelle de surendettement de certains États ?

Depuis au moins deux décennies, la stratégie pour créer des emplois et retrouver la croissance repose sur une politique de libération de l'offre qui se serait trouvée contrainte et inhibée par l'expansion de l'État-providence. Baisser les charges et les rigidités pour restaurer les profits devait générer une croissance des investissements qui devait déboucher sur la création de nombreux emplois (le fameux théorème d'Helmut Schmidt énoncé en 1974). Les politiques menées ont effectivement restauré les profits et permis aux plus riches de s'enrichir plus encore, mais ni les investissements ni les emplois n'ont suivi. Une étude récente du BIT (*Making Markets work for jobs*) souligne que dans les pays développés, les profits ont augmenté de 83 % entre 2000 et 2009, mais que le niveau des investissements a stagné au cours de la même période. Les profits dégagés se sont de plus en plus traduits en dividendes pour les actionnaires (de 29 % des profits en 2000 à 36 % en 2009), et en investissements financiers plutôt qu'en investissements productifs (les investissements financiers des entreprises non financières sont passés de 81,2 % du PIB des pays développés en 1995 à 132,2 % en 2007). L'erreur a été de croire que les marchés sauraient transformer les profits en investissements productifs. Les immenses revenus générés ont, en fait, surtout été employés pour alimenter la spéculation, tandis que les classes moyennes devaient emprunter pour maintenir leur niveau de vie, générant par-là la dette privée à l'origine de la crise financière de 2007-2008.

En outre, les stratégies menées par les entreprises pour restaurer leurs marges se sont le plus souvent faites contre l'emploi de qualité. Pour réduire leurs coûts de production, de nombreuses entreprises ont multiplié les plans de réduction des effectifs et ont développé la sous-traitance pour ce qui n'était pas leur cœur de

métier, ce qui a conduit au développement des emplois atypiques. Au total, la stratégie ne crée pas de croissance et les emplois générés sont de mauvaise qualité et faiblement rémunérés. Étant souvent subventionnés, ils coûtent à l'État plus qu'ils ne lui rapportent. Cette stratégie est en fait une stratégie de dumping social et d'appauvrissement des salariés et des États, qui explique en grande partie les difficultés budgétaires des pays européens qui l'ont suivie.

Comme le montre l'atonie économique européenne en 2011, 2012 et 2013, ces mêmes politiques ne permettent pas à l'économie de vraiment redémarrer. Il est étrange de persister à mettre en œuvre des politiques qui ont fait la preuve de leurs échecs et sont à l'origine de la crise actuelle. Il convient plutôt de construire un nouveau modèle économique et social qui repose sur les investissements nécessaires pour préparer l'avenir. Les pays qui souffrent le plus aujourd'hui sont ceux qui n'ont pas effectué les investissements nécessaires hier.

Plutôt que de compter sur le jeu des marchés, il faut désormais décider et faire collectivement les investissements permettant de favoriser des activités économiques innovantes et durables et sources d'emplois de qualité. Ils doivent aussi donner à tous les atouts pour réussir dans une nouvelle économie tirée par l'innovation et le savoir. Il faut investir dans le capital humain, dans l'accueil et les capacités des jeunes enfants, dans l'éducation et la formation tout au long de la vie, dans les politiques permettant une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La Commission européenne a fait une timide avancée en ce sens en proposant aux États-membres un *social investment package* en février 2013¹. Ce package reprend des idées développées par de nombreux académiques (et certains pays européens, notamment les pays nordiques), qui considèrent les politiques sociales non plus comme un coût pour l'économie, mais comme un investissement (Morel *et al.*, 2012). Nous revenons sur les politiques nécessaires à mettre en œuvre (et à financer en partie au niveau européen) dans la suite de ce texte.

1. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, Bruxelles, le 20.2.2013, COM(2013) 83 final.

3. Des emplois de qualité

Rompre avec la stratégie actuelle de coupes sociales, c'est d'abord ne plus considérer le travail comme un coût à faire baisser et le voir davantage comme un atout dans lequel investir. Investir dans les conditions de travail, c'est garantir à terme non pas une productivité forcée et usante mais une productivité fondée sur la créativité, l'innovation et la qualité.

L'investissement dans la qualité des emplois doit devenir à la fois un objectif collectif et un comportement normal des entreprises. Il s'agit ici d'un ensemble de (re-) conquêtes sociales visant à obtenir une plus grande sécurisation des parcours professionnels, un accès à la formation pour tous ceux qui travaillent, même les personnes ayant un contrat de travail « atypique » (CDD, intérim, emploi aidé, etc.), une organisation du travail qui permette de concilier vie familiale et vie professionnelle, un emploi qui procure satisfaction à celle ou celui qui l'occupe et permette à tous d'être représentés dans les instances décisionnaires de l'entreprise. Il est aussi essentiel de garantir à tous ceux qui travaillent un accès complet à la protection sociale (actuellement, par exemple, du fait qu'elles travaillent souvent à temps partiel et connaissent de nombreuses interruptions de carrière, les femmes ont des droits à la retraite quasiment deux fois moindres que ceux des hommes).

Une des éléments essentiels de l'amélioration de la qualité des emplois et des productions passe aussi par la qualification de la main-d'œuvre. Bien entendu, cela doit se faire tout d'abord par l'accès de tous à la formation professionnelle, mais, plus structurellement, il s'agit de mettre en œuvre une réorientation générale des politiques publiques vers l'investissement dans le capital humain, de la petite enfance jusqu'à la retraite. Cela passe par un accueil de qualité de tous les enfants, un système éducatif égalitaire, l'investissement dans notre jeunesse, un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale pour les femmes et pour les hommes.

4. La formation pour tous, tout au long de la vie

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont accéléré le rythme du changement. Toute connaissance, tout savoir-faire devient désormais rapidement obsolète. Dans ce contexte, la clé du succès économique est dans la capacité à renou-

veler en permanence les activités les plus exposées à la compétition mondiale. Transformer les entreprises en organisations qui savent apprendre et changer, et permettre aux salariés de s'inscrire dans un processus de renouvellement constant des compétences devient essentiel.

Les économies qui sont aujourd'hui les plus dynamiques et les plus innovantes en Europe sont celles qui ont su améliorer les conditions de travail pour tous, réduire les écarts de salaires, favoriser le « travail créatif » et l'autonomie, développer les logiques d'apprentissage permanent au sein de leur entreprise.

Pour éviter une polarisation du marché du travail entre ceux dont les compétences s'accroissent et se renouvellent et ceux dont les qualifications ne changent pas, voire se dégradent au fil de la carrière, il est essentiel de développer une politique de formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie.

Parmi les politiques visant à favoriser de retour à l'emploi des chômeurs, certaines mettent l'accent sur le placement et la reprise d'un emploi quel qu'il soit, y compris d'un emploi de niveau inférieur aux qualifications de la personne ; d'autres insistent sur la nécessité de subventionner des emplois peu qualifiés, notamment par l'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires, et la plupart fournit des compléments de ressources aux travailleurs pauvres. Misant sur les emplois de qualité, la stratégie présentée ici repose sur l'organisation des transitions professionnelles, l'accès de tous à des formations longues et qualifiantes tout au long de la vie, et l'accompagnement des mobilités par une garantie de revenu élevée en période de formation professionnelle et de recherche d'emploi, sans perte de droits sociaux. C'est à ces conditions que deviennent socialement acceptables la mobilité professionnelle (chaque année, un tiers des Danois changent de poste ou d'entreprise) et l'allongement de la durée des carrières (l'âge effectif de départ en retraite était de 63,8 ans en Suède en 2008 contre 60,5 ans en France).

5. Accueillir au mieux tous les jeunes enfants et investir dans la jeunesse

Aujourd'hui, le chômage touche d'abord ceux qui n'ont pas de qualification ou bien dont les qualifications sont devenues obso-

lètes. Comment permettre à tou(te)s d'acquérir les compétences nécessaires à l'économie actuelle? Beaucoup de choses se jouent dès le plus jeune âge. Les capacités cognitives, communicationnelles et relationnelles aujourd'hui nécessaires à la réussite scolaire et professionnelle s'acquièrent avant même d'atteindre l'âge de la scolarité. Les enfants nés dans les milieux favorisés bénéficient de nombreuses opportunités d'éveil et de développement de ces capacités, ce qui n'est pas toujours le cas dans des milieux défavorisés. Donner une chance à tous dès le plus jeune âge passe par un service public de la petite enfance de qualité, accessible à tous.

Alors qu'on a su accompagner l'émergence du troisième âge (la retraite) et que l'on considère important de préparer celle du quatrième (la dépendance), la jeunesse, elle, continue d'être négligée par les politiques sociales. Cette période de la vie qui n'existait pas il y a cinquante ans (où l'on passait presque sans transition de l'école au travail et/ou au mariage) et pendant laquelle tant de choses se jouent, tant de choix sont à faire (mener ses études, commencer sa carrière, trouver un logement, fonder un foyer, avoir des enfants) est négligée par les politiques publiques. Or partout en Europe, ce sont bien les jeunes qui souffrent le plus aujourd'hui de la situation économique difficile. Dès lors, il est essentiel de fournir aux jeunes qui ont quitté le système scolaire une deuxième chance, de cibler certaines politiques d'emploi sur l'accès au premier emploi, et de garantir un revenu minimum aux jeunes sans ressources. L'Europe s'enorgueillerait à promouvoir et financer un plan d'aide aux jeunes européens en difficulté, qui pourrait s'appuyer sur ses premières initiatives déjà lancées (*youth package* et *youth guarantee*).

6. Favoriser l'égalité femme-homme

Favoriser le travail de tous aux meilleures conditions pose aussi la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Alors que les jeunes filles réussissent mieux les études supérieures que les garçons, les femmes font de moins bonnes carrières que les hommes (moins bien rémunérées, plus souvent à temps partiel, moins de responsabilités). Les femmes doivent payer le prix professionnel du fait que ce sont elles qui interrompent ou réduisent leur carrière pour s'occuper des enfants (puis des

personnes âgées dépendantes). Permettre aux femmes d'avoir les carrières qu'elles souhaitent, et qui correspondent à leur qualification, passe aussi par une politique d'égalité dans la sphère familiale, par une restructuration profonde des congés parentaux devant inciter les ménages à mieux partager la prise en charge des jeunes enfants (un congé parental plus court mais beaucoup mieux rémunéré, et dont le nombre de mois s'accroît s'il est partagé entre les deux parents).

Développer des structures d'accueil de qualité pour les plus jeunes enfants permet de répondre aux besoins nouveaux des familles et des enfants, mais aussi créer des emplois stables, qualifiés et bien protégés, à l'inverse des emplois privés de services à domicile (subventionnés en France) qui sont le plus souvent à temps partiel, peu qualifiés, mal rémunérés et soumis à la précarité. Cela rend compatible vie familiale et vie professionnelle et donc favorise l'emploi des femmes, ce qui correspond à ce qu'elles souhaitent (acquérir une autonomie financière), mais également à un double besoin social : réduire le risque de pauvreté des enfants (qui est toujours plus faible dans les ménages où les parents travaillent, en particulier dans le cas des familles monoparentales) et augmenter les taux généraux d'emploi.

7. Conclusion

L'ensemble de ces politiques nouvelles ont déjà démontré leur succès sur le plan à la fois économique et social. A l'heure où de nombreux États sont étranglés par la dette et les mesures d'austérité imposées, l'Europe pourrait montrer la voie nouvelle, en s'appuyant non seulement sur son *social investment package*, mais surtout à travers des actes financiers concrets : un plan massif d'aide aux jeunes européens (partant du *youth package* et du *youth guarantee* juste adoptés) et en proposant de ne plus compter comme dépenses publiques au sens des critères de Maastricht les dépenses en matière d'accueil des jeunes enfants mais de les considérer comme des investissements afin de stimuler les politiques d'accueil de la petite enfance. Voilà qui pourrait commencer à réconcilier quelques citoyens européens avec une Europe dont les politiques d'austérité ne font que creuser la tombe.

Références bibliographiques

IRES, 2010, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale*, 127.

Morel N., B. Palier et B. Palme, 2012, *Towards a Social investment Welfare State ?*, Basingstoke, Policy Press.

